

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1546

Vragen van het lid **Ziengs** (VVD) aan de Minister voor Milieu en Wonen over *het bericht «Een extra kliko voor plastic: meer scheiden is niet beter»* (ingezonden 3 december 2019).

Antwoord van Minister **van Veldhoven-van der Meer** (Milieu en Wonen) (ontvangen 30 januari 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Een extra kliko voor plastic: meer scheiden is niet beter»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u het beeld dat uit dit artikel naar voren komt?

Antwoord 2

Ik herken een aantal zaken die in dit opiniestuk genoemd worden zoals de betrokkenheid van de burgers bij het scheiden van afval en dat het niet altijd makkelijk is om dit scheiden goed te doen. Daarnaast herken ik ook het beeld dat er werk gemaakt moet worden van kwaliteit van de afvalstromen en dat grondstoffen in de EU beter verwerkt moeten worden.

Vraag 3

Bent u bekend met onderzoeken van onder andere Wageningen University & Research (WUR) die aangeven dat het daadwerkelijk zinnig hergebruik van huishoudelijke kunststof afval uit plastic verpakkingen, metalen verpakkingen en drinkpakken (PMD) blijft steken rond de 20 procent (bladzijde 60)?² Bent u bekend met het voorstel «Raamovereenkomst Verpakkingen» zoals afgelopen vrijdag, 29 november 2019, aangenomen door de ledenvergadering van de

¹ NRC, 25 november 2019, «Een extra kliko voor plastic: meer scheiden is niet beter» (https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/25/een-extra-kliko-voor-plastic-meer-scheiden-is-niet-beter-a3981557?utm_source=NRC&utm_medium=whatsapp)

² Wageningen University & Research, 31 mei 2019, Verbeteropties voor de recycling van kunststofverpakkingen (https://www.wur.nl/upload_mm/1/b/7/dac0e4b0-05b5-4af2-8bf1-58cc108faa96_rapport-verbeteropties-voor-de-recyclingketen-van-kunststof-verpakkingsafval.pdf)

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)? Is het ministerie partij bij dit nieuwe voorstel?

Antwoord 3

Ja, ik ben bekend met de onderzoeken van Wageningen University & Research (WUR).

Nederlands kunststof verpakkingsafval wordt op verschillende manieren ingezameld en gerecycled. De voorkomende routes zijn: bronscheiding van huishoudelijk verpakkingsafval, nascheiding van huishoudelijk verpakkingsafval, statiegeld en de inzameling van bedrijfsmatig verpakkingsafval. Volgens de WUR werd in 2014 25% van alle kunststofverpakkingen bij huishoudens gescheiden ingezameld. Daarvan werd 89% voor recycling aangeboden.³ Deze route zorgde daarmee in 2014 voor de recycling van 20 procentpunt van de totale hoeveelheid verpakkingen die op de markt kwam. In 2016 is dit aandeel volgens WUR gestegen naar 26 procentpunt. Deze stijging is volgens de WUR het gevolg van de brede PMD-inzameling.⁴ Samen met de andere inzamelroutes (nascheiding, statiegeld en bedrijfsafval) leidt dit opgeteld tot het totaalpercentage aan verpakkingen dat gerecycled wordt.

Wel wordt ook door de WUR geconstateerd dat in de periode 2014–2016 met de toegenomen PMD-inzameling ook de vervuiling in dit PMD is toegenomen. Dit zorgpunt wordt door de Raamovereenkomstpartijen (VNG, Stichting Afvalfonds Verpakkingen en Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat) onderkend. De nieuwe afspraken hebben als doel dit op te lossen.

Vraag 4 en 5

Bent u bekend met het voorstel «Raamovereenkomst Verpakkingen» zoals afgelopen vrijdag, 29 november 2019, aangenomen door de ledenvergadering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)? Is het ministerie partij bij dit nieuwe voorstel?

Is het ministerie betrokken geweest bij de ontwikkeling van dit voorstel? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze?

Antwoord 4 en 5

Ja, ik ben bekend met de afspraken die gemaakt zijn tussen het verpakkend bedrijfsleven en de VNG.

De juridische en beleidsmatige basis voor het verpakkingenbeleid is vastgelegd in het Besluit beheer verpakkingen 2014 (hierna: Besluit). Dit Besluit stelt producenten van verpakte producten er verantwoordelijk voor zorg te dragen voor de gescheiden inname of de inname en nascheiding van de door hen in Nederland in de handel gebrachte verpakkingen. Daarnaast dienen producenten ervoor te zorgen dat de in het Besluit gestelde doelstellingen t.a.v. recycling worden gehaald. Stichting Afvalfonds Verpakkingen voert als collectief namens producenten de verantwoordelijkheden uit het Besluit uit.

In december 2018 is naar aanleiding van de tussenevaluatie van de Raamovereenkomst Verpakkingen het platform ketenoptimalisatie (PKO) opgericht. Binnen het PKO is door de VNG en het Afvalfonds gewerkt aan de inrichting van het regiemodel voor de inzameling, sortering en recycling van PMD-verpakkingsafval. Met de afspraken die nu tussen de VNG en het verpakkend bedrijfsleven zijn gemaakt geven de producenten uitwerking aan de producentenverantwoordelijkheid die zij hebben. Het ministerie is op regelmatige basis geïnformeerd over de voortgang en de inhoud van de afspraken. Het ministerie is geen partij bij dit nieuwe voorstel.

Vraag 6

Acht u het wenselijk dat gemeenten aan autonomie verliezen op de zeer zichtbare gemeentelijke taak van het inzamelen van afval?

³ Idem, pagina 16.

⁴ Idem, pagina 47 en tevens: Wageningen University & Research, 26 september 2019, Nederlanders zamelen fors meer kunststofverpakkingen in. <https://www.wur.nl/nl/Onderzoek-Resultaten/Onderzoeksinstituten/food-biobased-research/Show-fbr/Nederlanders-zamelen-fors-meer-kunststofverpakkingen-in.htm>

Antwoord 6

Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Met deze afspraken verandert er niets aan de gemeentelijke autonomie bij het inzamelen van afval.

De producentenverantwoordelijkheid maakt producenten verantwoordelijk voor de inzameling en recycling van verpakkingen en producenten betalen hiervoor de kosten. In de Raamovereenkomst is tussen gemeenten, het bedrijfsleven en het Rijk afgesproken dat gemeenten de ketenregie voeren over het kunststofverpakkingsafval. Dit betekent dat gemeenten naast inzameling sinds 2015 ook verantwoordelijk waren voor het sorteren en recyclen van kunststofverpakkingsafval. Hiervoor ontvingen zijn een ketenvergoeding van het verpakkend bedrijfsleven.

Naar aanleiding van de tussenevaluatie van de Raamovereenkomst bleek dat de kunststofverpakkingsketen niet effectief en efficiënt georganiseerd was en dat dit ook te maken had met de rolverdeling in de keten en de betaalde vergoedingen. Ik heb uw Kamer over de uitkomsten van de tussenevaluatie geïnformeerd op 10 maart 2018 (Kamerstuk 28 694, nr. 135). De VNG heeft n.a.v. de tussenevaluatie een peiling gehouden onder haar leden en daaruit bleek dat ongeveer 50% van de gemeenten de integrale ketenregie van inzameling, sortering en recycling, niet meer kon of wilde uitvoeren. De uitkomsten van de peiling zijn medebepalend geweest voor de afspraken die nu gemaakt zijn.

In de nieuwe afspraken wordt gemeenten een mogelijkheid geboden hun taak te beperken tot inzameling. De sortering en recycling van kunststofverpakkingsafval valt dan onder de regie van de producenten, die dit samen met andere ketenspelers organiseert. Om recht te doen aan de afspraken van de Raamovereenkomst wordt tot het einde van de overeenkomst gemeenten wel de mogelijkheid geboden om de regie te houden als ze dat willen.

Op de buitengewone ALV van de VNG op 29 november jl. hebben gemeenten in zeer ruime meerderheid (98,1%) ingestemd met de nieuwe afspraken.

Vraag 7

Neemt de verwarring onder consumenten niet toe door ook niet-recyclebare verpakkingen bij het PMD te voegen? En wat is volgens u het hoofddoel van gescheiden inzameling bij de bron; de producentverantwoordelijkheid of circulariteit?

Antwoord 7

Belangrijk uitgangspunt bij de nieuwe afspraken is geweest dat stroomstromen, zijnde (plastic) afval dat echt leidt tot een probleem bij de sortering of leidt tot slechte kwaliteit recycling, buiten de ingezamelde stroom worden gehouden. Naast dit uitgangspunt moeten consumenten bediend worden met een begrijpelijk en eenduidig inzamelsysteem. Daarmee wordt ook voorkomen dat de verantwoordelijkheid om goed- en slecht-recyclebare verpakkingen tot in detail van elkaar te onderscheiden, bij goedwillende consumenten wordt neergelegd.

Het hoofddoel van beleid is een circulaire verpakkingsketen. De gescheiden inzameling en de producentenverantwoordelijkheid zijn daarvoor instrumenten. Door het verpakkend bedrijfsleven verantwoordelijk te maken de verpakkingenstroom breed in te zamelen, ontstaat een stimulans om voor alle verpakkingen in te zetten op recycling en het op de markt brengen van niet-recyclebare verpakkingen te minimaliseren. Het verpakkend bedrijfsleven stuurt op beter recyclebare verpakkingen door tariefdifferentiatie toe te passen.

Vraag 8

Klopt het dat naast de 30 procent van het PMD dat direct naar de verbrandingsoven gaat nog eens zo'n 38 procent van het PMD als «mix plastics» naar Duitsland wordt geëxporteerd? En dat dit als uitval wordt beschouwd, maar wel meegeteld wordt als gerecycled? En klopt het dat deze uitval met het nieuwe voorstel nog toe zal nemen?

Antwoord 8

Al het ingezamelde PMD wordt naar de sorteerdere gebracht. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 6 wordt circa 89% van het ingezameld plastic gerecycled. De overige 11% betreft vocht en vuil en niet recyclebaar

sorteerresidu. De recycling vindt plaats in Nederland en in omliggende EU-lidstaten.

Een deel van de recyclebare stroom, de zogenoemde mix-fractie, vindt zijn toepassing in diverse, vaak volumineuze objecten als pallets, verkeersbordvoetjes, wegbaanscheidingselementen, geluidswallen, tuin-palissades, etc. Hierbij wordt tropisch hardhout en/of cement vervangen. Verder hebben deze objecten levensduren die vaak de 40 jaar overschrijden, zonder behoefte aan onderhoud. Deze toepassing heeft daarom doorgaans een positief milieueffect en voldoet aan de geldende definitie van recycling. Ik zie geen reden deze stromen als verloren te beschouwen.

Wel hebben de nieuwe afspraken mede als doel te sturen op betere kwaliteit van recycling. o.a. door betere sortering mogelijk te maken waardoor de hoeveelheid mixed-plastic daalt en er meer mono-stromen (PE, PP en PET) overblijven.

Vraag 9

Kunt u toelichten waarom PMD uitgangspunt moet worden, gelet op de cijfers genoemd bij vraag 8? Waar zit de milieuwinst, gelet op gepresenteerde analyse in bovengenoemd bericht?

Antwoord 9

Zoals in dit opiniestuk ook wordt aangehaald bestaat er bij de burger soms verwarring over welke verpakking in welke bak hoort. Ik streef ernaar dat afvalscheiding voor de burger eenvoudig en begrijpelijk wordt. In ongeveer 80% van de gemeenten met bronscheiding wordt verpakkingsafval nu via PMD ingezameld en dit heeft geleid tot een forse toename van de hoeveelheid ingezameld verpakkingsafval. Gemeenten hebben hier zelf voor gekozen. Bij het opstellen van de nieuwe afspraken was het ook de inzet van de gemeenten om PMD als uitgangspunt te nemen. Nu PMD-inzameling de standaard is, ontstaat eenduidigheid en hoeven consumenten ook niet uitgebreid geïnstrueerd te worden. Alle verpakkingen horen dan in de PMD-bak/zak. De enige uitzonderingen hierop zijn glas en oud-papier, stromen waarvan de consument al decennia gewend is ze te scheiden.

Vraag 10

Was het rapport Berenschot «Routekaart materiaalverduurzaming kunststof verpakking» van juli 2018⁵, waarin onder andere wordt verwezen naar toenemende kosten voor inzamelen en sorteren alsmede afnemende kwaliteit door de invoering van PMD, bij u bekend op het moment dat een positief advies uitgebracht werd over het VNG-voorstel «Raamovereenkomst Verpakkingen» waarin PMD als uitgangspunt wordt voorgesteld?

Antwoord 10

Ja, ik ben bekend met het rapport.

Vraag 11

Bent u bekend met de analyse in dit rapport dat de doelstelling van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG) in combinatie met hogere tarieven voor de restfractie leidt tot «afwijkend gedrag» (blz. 30) waarbij meer restafval in PMD terechtkomt?

Antwoord 11

Zoals in mijn Kamerbrief van 9 oktober 2019 betreffende de voortgang van diverse initiatieven circulaire economie (Kamerstuk 32 852, nr. 96) gemeld, is mijn inzet voor huishoudelijk afval erop gericht om naast het verhogen van de afvalscheiding en het verminderen van de hoeveelheid restafval, de kwaliteit van de deelstromen verder te verbeteren.

PMD wordt op kosten van de producenten ingezameld en daarmee is de inzameling voor gemeenten en burger in principe gratis. Indien gemeenten de hoeveelheid restafval proberen af te remmen voor burgers kan dit een prikkel zijn om restafval bij het PMD te stoppen. Onderzoek van het Learning

⁵ Berenschot, december 2017, «Routekaart Materiaalverduurzaming kunststof verpakkingen» (<https://www.kidv.nl/7674/materiaalplan-kunststof.pdf?ch=DEF>)

Centre Kunststof Verpakkingen⁶ heeft naar voren gebracht dat vervuiling in het PMD niet het gevolg is van de keuze voor PMD, maar het gevolg van de andere karakteristieken van het afvalinzamelsysteem: zoals de inzamelfrequentie, de hoogte van tarieven voor restafval of het al dan niet toepassen van omgekeerd inzamelen.

De nieuwe afspraken scheppen dan ook duidelijkheid tussen gemeenten en de overige ketenspelers over de toegestane vervuiling in het PMD. Indien een gemeente er niet in slaagt PMD volgens de afgesproken kwaliteit in te zamelen, is het aan deze gemeente ervoor te zorgen dat deze kwaliteit verbetert. Ook wordt door de Raamovereenkomstpartijen voor PMD ingezet op eenduidige inzameling en communicatie richting de consument.

Vraag 12

Bent u bekend met het rapport «Verbeteropties voor de recycling van kunststof verpakkingen» van de WUR waarin gesteld wordt dat de industrie een negatieve prikkel zal ondervinden bij inspanningen om sortering te verbeteren met het oog op circulariteit? Zo ja, waarom toont u zich alsnog voorstander van de overheveling van de regie van gemeenten naar de industrie, gelet op deze negatieve prikkel?

Antwoord 12

Ja, ik ben bekend met het rapport, zie mijn antwoord op vraag 3.

Zoals in het antwoord op vraag 6 is aangegeven, is in de tussenevaluatie van de Raamovereenkomst geconcludeerd dat de kunststofverpakkingsketen met de ketenregie bij gemeenten niet effectief en efficiënt georganiseerd is en dat er onder meer sprake is van een negatieve prikkel om beter te sorteren. Dit probleem wordt door de WUR omschreven, waarbij de term «de industrie» betrekking heeft op de door gemeenten ingeschakelde sorteerbedrijven. Omdat gemeenten en deze sorteerbedrijven, volgens de bestaande afspraken in de Raamovereenkomst, van het verpakkend bedrijfsleven een vergoeding kregen gebaseerd op de hoeveelheid materiaal, ontstond een negatieve prikkel voor de kwaliteit ervan. Een van de doelen van de nieuwe afspraken is om deze negatieve prikkel weg te nemen en te komen tot betere sortering. Het is in de nieuwe situatie aan het verpakkend bedrijfsleven om in directe relatie met sorteer- en recyclingbedrijven afspraken te maken. Hiermee wordt het mogelijk om dynamischer op nieuwe innovatiemogelijkheden te anticiperen en ontstaat ook een directe relatie tussen de voor- en achterkant van de keten.

De nieuwe afspraken sluiten daarmee aan bij het uitgangspunt dat de producentenverantwoordelijkheid een private verantwoordelijkheid van het verpakkend bedrijfsleven is en niet een publieke taak van gemeenten.

⁶ Learning Centre Kunststof Verpakkingen, 2018, Samenstelling ingezameld kunststof/PMD, <https://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2018/onderzoek-fase-2/@203281/samenstelling/>